

# Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública

Caio Resende

Jorge Teles

Davi Cota

Rodrigo Lofrano

Hebert Palheta

João

# Problema de Interdependência

- Decorre da natureza transversal das políticas de gestão
- Fragmentação: falta de coerência, consistência e coordenação; exige contínuas ações integradoras cujos custos sejam menores do que os custos da fragmentação
- Integração: as políticas devem apoiar umas às outras ou pelo menos não serem contraditórias
- Inclusão da dimensão intertemporal da coordenação (análise de trajetória)

# Contexto Geral

- Diagnóstico: defasagem da administração burocrática clássica diante dos cenários emergentes da globalização e da crise do Estado.
- Estratégia administrativa do Presidente (FHC)
  - Transformação do papel do Estado (regulador) e das estratégias de desenvolvimento (inserção e abertura)
  - Funções vitais da burocracia pública
  - Modelos institucionais diferenciados (regras dinâmicas de gestão)
- Nova Gestão Pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e accountability/control social.
- Pluralidade de visões

# Atores e Interesses/Ideários

- Temática da Reforma do Estado (MARE/MP) submetido a uma macrocoordenação governamental delegada e tripartida
  - Fazenda – Visão pragmática, baseada na alocação de recursos escassos (política fiscal) e na garantia da estabilidade macroeconômica;
  - Secretaria-Geral da Presidência – Visão conservadora, otimização incremental do paradigma burocrático;
  - Casa Civil – Visão Microorganizacional, rompimento do paradigma burocrático, com novas tecnologias e abordagens gerenciais (revisão de processos, atendimento ao público, objetivos e metas)
- Conjunto dos órgãos de governo
- Setor Privado e Terceiro Setor

# Instituições envolvidas

- Loci institucionais:
  - Secretaria de Reforma do Estado / Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE)
  - Secretaria de Gestão / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
  - Fazenda, Secretaria-Geral da Presidência e Casa Civil
- Plano Diretor de Reforma do Estado

## Caracterização dos casos selecionados

### Trajétoria da reforma institucional

	Plano diretor	Gestão pública empreendedora I	Gestão pública empreendedora II
Visão do problema	Núcleo estratégico institucionalmente fraco Baixa capacidade de formulação, supervisão e implementação de políticas	Prestação deficiente de serviços e atendimento ao público	Núcleo estratégico institucionalmente fraco Baixa capacidade de formulação, supervisão e implementação de políticas Prestação deficiente de serviços e atendimento ao público
Soluções	Implantação da "administração gerencial" nas dimensões institucional, da gestão e da cultura Reordenamento da APF mediante novos modelos institucionais	Transformação da gestão das organizações públicas, mediante capacitação e implementação da gestão por programas	Transformação da gestão das organizações públicas, mediante mobilização e adoção de instrumentos diferenciados de otimização organizacional, inclusive modelos institucionais

# Análise da Estratégia

- Correlação entre fatores de convergência estrutural e o grau de fragmentação de políticas
- Modelo de análise dividido em categorias/elementos potenciais de integração/fragmentação



# Mecanismos de integração/Fragmentação

- Liderança executiva
- Estratégias
- Ajustamento Mútuo
- Estruturas
- Processos
- Pessoas



# Liderança executiva

- **Fator integrador:** Um líder forte é capaz de coordenar os diversos setores do governo em prol de objetivos comuns.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Projeto de Estado “genérico”
  - Arranjo de macrocoordenação coordenada tripartida: Ministro Chefe da casa civil, mas dependente da atuação do secretário-geral da Presidência para interfaces externas, submete-se ao poder de veto do ministro da fazenda

# Estratégias

- **Fator integrador:** A definição de uma estratégia clara de governo balizaria as ações dos diversos ministérios de maneira convergente.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Perda da dimensão do plano de gestão.
  - Descolamento entre o plano de governo (PPA) e a política de gestão.

# Ajustamento Mútuo

- **Fatores de integração:** Atores adotando ações baseados nas ações de outros atores do governo, de forma autônoma e coordenada, poderiam gerar uma convergência.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Diferenças de poder entre os diversos ministros.
  - Coordenação não negociada na base da burocracia.

# Estruturas

- **Fatores de integração:** Uma estrutura horizontalizada e pouco dividida favorece uma ação coordenada das diversas ações do ministério e do governo.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Pluralidade de níveis hierárquicos
  - Macrodesenho ministerial fragmentado.
  - Visões e jurisdições conflitantes

# Processos

- **Fator de integração:** Padronização ou acordos operacionais dos processos que perpassam vários setores ou ministérios poderiam contribuir para uma ação coordenada acerca dos problemas tratados.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Ameaça à autonomia
  - Falta de consenso operacional
  - Requisitos conflitantes das integrações horizontal e vertical entre os processos de um ou vários domínios de políticas públicas.

# Pessoas

- **Fatores de integração:** A existência de uma visão comum dos problemas e opiniões congruentes dos atores propiciariam a coordenação entre os diversos setores do governo.
- **Fatores que levaram à fragmentação:**
  - Multiplicidade de comunidades epistêmicas e baixo grau de interlocução entre elas.
  - Conformação verticalizada das carreiras do setor público federal.

**MUITO OBRIGADO**